

A CÂMARA DE CONCILIAÇÃO E ARBITRAGEM DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL - CCAF: ALTERNATIVA À JUDICIALIZAÇÃO DOS CONFLITOS

Karina Denari Gomes de MATTOS¹
Gelson Amaro de SOUZA²

RESUMO: O presente trabalho pretende analisar a autocomposição administrativa realizada pela Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal - CCAF, unidade da Consultoria Geral da União criada em 27 de setembro de 2007 pelo Ato Regimental nº 5, e seu papel na atual tendência de desburocratização do funcionamento da máquina administrativa e judiciária, objetivando harmonizar os interesses da Administração Pública.

Palavras-chave: Arbitragem. Poder Público em Juízo. Desjudicialização dos Conflitos. Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal. Composição de Litígios.

1 INTRODUÇÃO

Historicamente, é possível verificar que ao longo do século XX houve em nosso país uma tendência inequívoca de judicialização dos conflitos sociais, ou seja, a freqüente instauração de processo judicial para dirimir quaisquer tipos de litígios, podendo ser citadas as crescentes demandas relacionadas a direitos difusos e coletivos bem como a inclusão, em nosso ordenamento jurídico, de novos procedimentos, que fortaleceram a organização judiciária e o monopólio estatal de distribuição da Justiça.

Esta judicialização dos conflitos trouxe, por consequência, grandes avanços no que diz respeito à popularização do acesso ao judiciário, porém também agravou uma série de problemas relacionados à má-administração estatal,

¹ Discente do 6º termo do curso de Direito das Faculdades Integradas “Antonio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente e estagiária da Procuradoria Seccional da União – Advocacia Geral da União de Presidente Prudente/SP. E-mail: karinadenari@unitoledo.br. Pesquisadora - Bolsista do Programa de Iniciação Científica do NEPE – Núcleo de Estudos e Pesquisas da FIAET-PP.

² Graduado em Direito pelas Faculdades Integradas “Antônio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente/SP; mestre em Direito pela ITE de Bauru/SP e doutor em Direito das Relações Sociais – com área de concentração em Processo Civil pela PUC/SP. Procurador do Estado de São Paulo aposentado, advogado militante em Presidente Prudente/SP; e-mail: advgelson@yahoo.com.br. Orientador do trabalho.

sobrecarregando um judiciário já defasado de tecnologia e infra-estrutura, com um imenso volume de demandas, agravando, assim, sua morosidade e ineficácia.

Neste contexto, verifica-se no limiar deste novo século uma tendência inversa para pacificação dos litígios, em vista destes obstáculos presentes no acesso à jurisdição, tendência esta de desjudicialização dos conflitos sociais, expressa, em linhas gerais, pelo artigo 5º, LXXVIII de nossa Carta Maior, incluído por força da Emenda nº 45 de 2004: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.”

Desjudicializar, um neologismo próprio dos novos tempos, denota a faculdade das partes de composição dos litígios a par da esfera estatal, desde que capazes juridicamente e que tal litígio verse sobre direitos disponíveis, institucionalizada pelos meios “ADR” (Alternative Dispute Resolution), ou chamados pela doutrinadora Ada Pellegrini de “meios alternativos de pacificação social”.

Desta forma, a compreensão do fenômeno da conciliação e arbitragem, dentre outros métodos alternativos de resolução de conflitos, é a chave para a compreensão de uma evolução estrutural da Justiça, na tendência de retirar da esfera de competência do Estado os procedimentos que possam ser realizados por outras instituições, reservando ao Poder Judiciário o núcleo essencial da função jurisdicional.

Neste contexto de ampliação da utilização de métodos alternativos de resolução de conflitos, insere-se a criação em 2007³, no âmbito da Advocacia Geral da União, da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF, uma instituição de caráter permanente com o fim de conciliar órgãos e entidades da União, seja diretamente ou supervisionando outros órgãos dela carregados.

³ Embora a CCAF tenha sido formalmente implementada em setembro de 2007, registra-se que no ano de 2004, por força de permissivos legais contidos no art. 11 da Medida Provisória n.º 2.180-35/2001 e no art. 4º, incisos I, X, XI, XIII, XVIII e artigo 2º da Lei Complementar n.º 73/93, foram iniciadas na Advocacia-Geral da União, dentro de sua Consultoria-Geral, algumas experiências conciliatórias. O resultado positivo das mesmas deu ensejo à criação da CCAF no Ato Regimental AGU n.º 5/2007, que reestrutura a Consultoria-Geral da União, assim como à regulamentação do procedimento conciliatório na Portaria n.º 1.281, de 27 de novembro de 2007.

Tal iniciativa, *a priori* com a finalidade de solucionar os conflitos entre órgãos da União e entidades da Administração Federal Indireta, passou também a conciliar controvérsias com os Estados e o Distrito Federal, por meio da Portaria nº 1.099 de julho de 2008, visando dar celeridade e estreitar os laços entre tais entes políticos. Porém tal iniciativa ainda não foi experimentada por todo o território nacional. Os únicos estados que partilharam da iniciativa foram os estados do Espírito Santo, Roraima, Alagoas, Maranhão e Rio de Janeiro, bem como o Distrito Federal.

Os benefícios da resolução de conflitos pela via extrajudicial são diversos. O processamento é mais célere e simples que o das ações judiciais: são realizadas reuniões conciliatórias, e no caso de não-conciliação, conforme a natureza da demanda, os conflitos são solucionados por meio de pareceres da Consultoria Geral da União, excetos os casos envolvendo o Distrito Federal ou outros estados, em virtude do Princípio da Autonomia dos Entes Federativos.

Embora ainda em fase embrionária, a CCAF já apresenta resultados satisfatórios, segundo dados do site da AGU⁴, trabalhando com diversas entidades como: Funai, Ibama, Receita Federal do Brasil, Banco Central, diversas Universidades dentre outros, tendo solucionado por volta de 40 processos até dezembro de 2008, movimentando um valor de aproximadamente R\$ 2 bilhões.

São propostas como esta que reforçam a tendência de mudança de comportamento da Administração Pública, no sentido de não somente declarar os direitos fundamentais dos cidadãos brasileiros, mas assegurá-los, de forma eficaz e concreta, *in casu*, o direito a uma prestação jurisdicional célere e eficaz.

Desta forma, o presente trabalho pretende analisar a importância da criação de tal instituição como chave para a compreensão de uma nova visão de Justiça e organização judiciária, e como forma de contribuir para o acesso à justiça da população.

O material utilizado no presente trabalho foi bibliográfico e proveniente da internet. Os métodos utilizados foram o dedutivo; o histórico, quando analisada a crise do Poder Judiciário; bem como o axiológico, quando a conclusão foi formada

⁴ Artigo "A autocomposição na Administração Federal" de George Duarte. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/Sistemas/Site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=80450&id_site=3>. Acesso em 06 ago 2009.

acerca da importância da criação de tais órgãos como medida de desburocratização do funcionamento da máquina estatal.

2 A CRISE DO PODER JUDICIÁRIO: BUSCA DE ALTERNATIVAS

É inegável a atual crise enfrentada pelo Poder Judiciário no que diz respeito à eficaz composição dos litígios. Inúmeros problemas são levantados quando relacionados à Justiça: morosidade, ineficácia, acesso obstado por inúmeros procedimentos, formalismo exacerbado. Diagnóstico este, feito inclusive por seus próprios membros, magistrados federais de todo o País, reunidos em Brasília (ALVES, Eliana Calmon. 1994, p. 3):

"O Poder Judiciário, no Brasil, não tem conseguido dar respostas rápidas e satisfatórias às demandas das partes, em razão de fatores diversos, dentre os quais se destaca o número excessivo de ações provocado pela administração dos poderes públicos e pela insuficiência ou ineficiência dos textos legislativos."

Em face deste contexto crítico, no qual podemos inserir a reforma processual brasileira como a da adaptação do direito processual pátrio às exigências do modelo de Estado de Bem-Estar, cumpre observar o atual foco de atenção dos processualistas, qual seja o da instrumentalidade e efetividade do processo. Foco este notavelmente diferente de meados do século XIX e em grande parte do século XX, onde a preocupação do processo era sobre sua autonomia e abstração relacionada ao direito material⁵.

⁵"O processo, na consciência da comunidade social, e na convicção dos juristas do final de nosso século, tem de ser um sistema comprometido com o justo, no exato sentido que a Sociedade empresta a essa idéia. O século XX se encerra, portanto, convencido de ter imposto ao direito processual os rumos da instrumentalidade, mas não apenas a ser simples realizador da vontade concreta da lei. O processo que lega ao novo milênio é o da *efetividade*, no qual não se cinge o Judiciário a dar aos litigantes uma solução conforme a lei vigente, mas a que tenha como compromisso maior o de alcançar e pronunciar, no menor tempo possível, e com o mínimo sacrifício econômico, a melhor composição do litígio: a *justa composição*. A garantia do *devido processo legal*, herdada dos séculos anteriores, tornou-se, em nosso tempo, a garantia do *processo justo*" THEODORO JÚNIOR (2003).

Neste mesmo sentido, Cássio Scarpinella Bueno: (SUNDFELD, Carlos Ari. BUENO, Cassio Scarpinella. 2003, p. 32)

“Já tive a oportunidade, mais de uma vez, de me referir ao “processo” como sendo algo vazio, e, necessariamente predisposto a ser preenchido por qualquer outro elemento. O processo, em uma visão didática, é tão-somente um meio de transporte de conflitos para que o Judiciário possa resolvê-los. [...] O processo, em uma visão de efetividade da Justiça, necessariamente deve atingir um determinado fim. E qual não é a frustração daquele processo que não alcança esta sua finalidade por questões derivadas ou intrínsecas ao próprio processo?”

E conclui:

“Não que o processo não seja – e não precise ser – necessariamente técnico. Mas esta técnica precisa voltar-se à busca de seus fins”

A partir desta nova tendência de instrumentalidade dos procedimentos e deformalização do processo, em consonância, inicia-se uma nova tendência de desjudicialização das demandas, como forma de desafogar o judiciário e contribuir para o melhor funcionamento da máquina estatal, como bem observa Humberto Theodoro Junior (2001, p.109): “nem sempre se pode esperar da decisão judicial a verdadeira e efetiva pacificação dos conflitos. Daí a importância do papel reserva do às soluções alternativas de litígios, antes do processo ou em seu curso.”

A título exemplificativo de tal fenômeno de desjudicialização, devem ser citadas as Leis nº 8.951 de 13 de dezembro de 1994 – a qual introduz no art. 890 do Código de Processo Civil a figura do depósito extrajudicial – e a Lei da Arbitragem, Lei nº 9.307 de 23 de setembro de 1996, que permite a composição por árbitros privados com efeito de trânsito em julgado, observadas as disposições legais.

Desta forma, “visando à superação da crise estrutural do Judiciário, abre-se caminho, na vertente extrajudicial, para a revisitação de equivalentes jurisdicionais, como a auto e a heterocomposição, na busca de meios alternativos ao processo, capazes de evitá-lo” (GRINOVER, Ada Pellegrini, 1996, p. 22).

Os métodos alternativos de resolução de conflitos, de forma breve, podem ser divididos didaticamente em métodos de autocomposição de conflitos e de heterocomposição de conflitos. Autocomposição consiste na resolução dos conflitos

pelas próprias partes envolvidas, sem a intervenção de um terceiro opinativo. A heterocomposição consiste neste método de resolução com a intervenção de um terceiro, cuja função é auxiliar e nortear as partes em busca de uma solução adequada.

Com maestria, explica o Professor Fredie Didier Jr. (2009, p. 77-78):

“(Autocomposição) É a forma de solução do conflito pelo consentimento espontâneo de um dos contendores em sacrificar o interesse próprio, no todo ou em parte, em favor do interesse alheio. É a solução altruísta do litígio. Considerada, atualmente, como legítimo meio alternativo de pacificação social. Avança-se no sentido de acabar com o dogma da exclusividade estatal para a solução dos conflitos de interesses. Pode ocorrer fora ou dentro do processo jurisdicional.”

A autocomposição pode ser exemplificada pela mediação, que consiste na composição pelas partes com um auxílio de um terceiro imparcial, que nada decide, mas auxilia as partes na busca de uma solução, conduzindo e restabelecendo a comunicação produtiva entre as partes. Dentro dos benefícios de tal método destacam-se a rapidez e a efetividade de seu resultado, bem como a redução do desgaste emocional e de custos, bem como a promoção de ambientes cooperativos e a melhoria dos relacionamentos. Pode ser mais facilmente desenvolvida quando as partes já possuem um interesse na conciliação.

“A mediação é uma técnica não-estatal de solução dos conflitos, pela qual um terceiro se coloca entre os contendores e tenta conduzi-los à solução autocomposta. O mediador é um profissional qualificado que tenta fazer com que os próprios litigantes descubram as causas do problema e tentem removê-las. Trata-se de técnica para catalisar a autocomposição.” (DIDIER JR, Fredie. 2009, p. 78)

A conciliação é uma das formas de heterocomposição dos conflitos, com a influência de um terceiro conciliador imparcial que conduza de forma opinativa a resolução do conflito. É eficaz na resolução de conflitos pontuais e recentes, como acidentes de trânsito e relações de consumo.

E finalmente, uma das mais debatidas e utilizadas das técnicas de resolução é a arbitragem:

“É técnica de solução de conflitos mediante a qual os conflitantes buscam em uma terceira pessoa, de sua confiança, a solução amigável e “imparcial” (porque não foi feita pelas partes diretamente) do litígio. É portanto heterocomposição.” (DIDIER JR, Fredie. 2009, p. 82)

Com base na liberdade de contratar, as partes de uma relação jurídica que disponha sobre direitos patrimoniais poderão firmar uma cláusula arbitral, em concordância com as regras dispostas na Lei de Arbitragem, para que um terceiro seja encarregado da dissolução dos conflitos relacionados àquela relação jurídica.

A arbitragem, portanto, é a manifestação de autonomia da vontade, e a opção pelo árbitro implica uma renúncia à jurisdição, por este fato que a escolha pelo método arbitral só poderá ser feita por pessoas capazes e sobre direitos materiais disponíveis. Esta decisão, importa dizer, fica imutável pela coisa julgada material (pode ser invalidada dentro do prazo, mas após o tal lapso temporal, torna-se coisa julgada soberana).

2.1. Inovações no âmbito da Administração Pública

De acordo com José Carlos Magalhães (apud Ada Pellegrini Grinover, Arbitragem e Prestação de Serviços Públicos, p. 5):

“tem-se constituído prática freqüente a inserção de cláusula arbitral nos contratos entre particulares e Estado, deixando de constituir heresia jurídica ou humilhação o Estado submeter controvérsias sobre o contrato a árbitros privados ou a organismos de arbitragem, tendo como parte adversária um particular, e não outro Estado”, sendo que, por outro lado, “o direito positivo brasileiro começou a orientar-se no sentido de admitir francamente a participação do Estado em arbitragens privadas” (Do Estado na arbitragem privada, Max Limonad, 1.988, p. 52/ 67.)

E acrescenta:

“A submissão da União à arbitragem privada foi reconhecida como válida em decisão do Supremo Tribunal Federal sobre homologação de arbitragem

nacional, envolvendo a União e particulares, destinada à fixação do valor de indenização a ser paga a estes pela incorporação de seus bens ao Estado. Essa decisão, freqüentemente citada como marco no desenvolvimento da arbitragem no Brasil, afastou definitivamente eventuais dúvidas quanto à capacidade de a União comprometer-se, afirmou o caráter contratual da arbitragem e rejeitou arguições sobre a inconstitucionalidade do juízo arbitral.”

[...]

São disponíveis, nesta linha, todos os interesses e os direitos deles derivados que tenham expressão patrimonial, ou seja, que possam ser quantificados monetariamente e estejam no comércio, e que são, por esse motivo e normalmente, objeto de contratação que vise dotar a Administração, ou seus delegados, dos meios instrumentais de modo a que estejam em condições de satisfazer os interesses finalísticos que justificam o próprio Estado. A admissibilidade da arbitragem pelo Estado, como técnica social para dirimir disputas de interesses com particulares, fica, pois, necessariamente ligada ao conceito que se tenha da natureza jurídica desse instituto: ou como uma alternativa jurisdicional ou como uma obrigação contratual.”

Segundo estudos recentes, a possibilidade de aplicação da arbitragem em conflitos que envolvam a Administração Pública tem se tornado frequente, como explicita Ada Pellegrini Grinover no trabalho supracitado.

Porém, mesmo com tal implantação de grande relevância na melhoria do serviço público, é questionado se o Estado poderia também utilizar-se de tais métodos alternativos entre seus próprios órgãos, tendo em vista a responsabilidade do Estado por boa parte dos processos que abarrotam a prateleira dos fóruns.

Desta forma, inova a implantação da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF, idéia surgida da evidência de que órgãos que disputam em juízo, representando interesses do Poder Executivo, não sejam tão antagônicos em seus propósitos ou finalidades que não possam ser conciliados.

Funcionando em caráter experimental, as câmaras registraram que com tais métodos, o desfecho mais rápido ocorreu em 23 dias de negociações, e o mais demorado levou 11 meses.

A AGU avalia que, caso os conflitos fossem levados à Justiça, dificilmente teriam uma solução definitiva em um prazo menor do que dois ou três anos. Além da rapidez, as câmaras evitam os custos da tramitação dos processos.

Desta forma, uma vez definidos os pontos controvertidos, se as partes desde logo chegarem a um acordo, encerra-se a atuação da câmara. Caso não haja

consenso, o assunto é levado à decisão por parecer a ser submetido ao advogado-geral da União e, posteriormente, à aprovação do presidente da República, tornando-se vinculante para os órgãos e entidades da administração envolvidos. Se esse parecer for também publicado no Diário Oficial da União, passa a ter força de lei para toda a administração pública federal.

Percebe-se, com tal iniciativa, que este é o início de uma nova mentalidade da Administração Pública, com resultados já satisfatórios, porém ainda são necessários muitos ajustes infra-estruturais para que esta função da advocacia pública seja plenamente viabilizada, como por exemplo, uma sugestão de ajuste na Lei Orçamentária da União, para que haja um fundo suficiente no caso de saldar dívidas de natureza punitiva ou indenizatória, cujos envolvidos sejam entes públicos. Afinal, são recursos da União que sairão do bolso da despesa e entrarão no bolso da receita, não fazendo sentido postergar sua solvibilidade.

Talvez com poucas alterações voltadas para a política conciliatória adotada pela Advocacia Pública, em breve o Judiciário possa estar mais desobstruído e apto para as demandas sociais, o orçamento da Administração Federal mais bem aproveitado e a CCAF ainda mais dinâmica e eficiente.

3 CONCLUSÃO

A Administração Pública deve exercer suas funções tendo como princípios basilares a promoção dos direitos fundamentais e a democratização do acesso à justiça.

Neste sentido, o presente trabalho procurou trazer a lume a iniciativa da AGU (Advocacia-Geral da União) do projeto piloto das Câmaras de Conciliação e Arbitragem - CCAF, criadas com a finalidade de resolver administrativamente pendências entre órgãos e entidades federais para evitar que sejam levados à Justiça.

Como já dito, a prática é um meio para solução de controvérsias de natureza jurídica entre órgãos e entidades da Administração Federal, mediante conciliação ou arbitragem. As atividades desenvolvidas pela Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal - CCAF estão baseadas na identificação dos pontos conflituosos e na conciliação dos interesses divergentes entre os órgãos e entidades da Administração Federal, a fim de evitar a judicialização de demandas e contribuir para o encerramento de processos já existentes no Judiciário. Seus esforços estão direcionados para o aumento do índice de conciliação, além da disseminação da cultura de pacificação dentro da Administração Pública, promovendo a celeridade e a satisfação dos interessados envolvidos nessas controvérsias.

Cumprе salientar, por fim, que tal iniciativa recebeu o Premio Innovare do ano de 2008, em nome da consultora da União, Hélia Maria de Oliveira Bettero, pela importância de tal iniciativa na melhoria do serviço público e na eficácia da Justiça.

Vê, por fim, a importância de um Poder Público ligado e sintonizado no seu tempo para a consolidação da democracia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Eliana Calmon. **A crise do poder judiciário**. Correio Braziliense, Brasília, 18 abr. 1994. Caderno Direito e Justiça, n. 11310.

BUENO, Cassio Scarpinella. **O Poder Público em Juízo**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF: **Cartilha**. Brasília: AGU, Consultoria-Geral da União, 2008. Disponível no sítio: <WWW.agu.gov.br>

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **O judiciário e a democracia no Brasil**. Revista da USP: mar/abr/mai 1994, p. 116-125.

CARMONA, Carlos Alberto. **Arbitragem e Processo: Um Comentário à Lei 9.307/96**. São Paulo: Malheiros, 1998.

_____. **A Arbitragem no Processo Civil**. São Paulo: Malheiros, 1993.

CACHAPUZ, Rozane da Rosa. **Arbitragem: Alguns aspectos do Processo e do Procedimento na Lei nº 9.307/96**. São Paulo: LED - Editora de Direito, 2000.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. GRINOVER, Ada Pellegrini. DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do Processo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

DIDIER JR, Fredie. Curso de Direito Processual Civil. Vol. 1. 11 ed. Salvador: Editora Jus Podium, 2009.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Fundamentos do processo civil moderno**. 4 ed. Tomo II. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. **Instituições de direito processual civil**. III volume. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. **A Instrumentabilidade do Processo**, 11 ed. São Paulo: Malheiros: 2003.

FACULDADES INTEGRADAS "ANTONIO EUFRÁSIO DE TOLEDO". **Normalização de apresentação de monografias e trabalhos de conclusão de curso**. 2007 – Presidente Prudente, 2007, 110p.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Novas Tendências do direito processual**. Forense Universitária. 1990.

_____. **A crise do Poder Judiciário**, in *O processo em evolução*, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1996.

_____. **Arbitragem e Prestação de Serviços Públicos.** Revista Jurídica Consulex nº 245. Disponível em: <<http://www.faceb.edu.br/faceb/RevistaJuridica/m245-012.htm>> Acesso em: 10 ago 2009.

MEDAUAR, Odete. **A processualidade no direito administrativo.** 2ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

PASSOS, José Joaquim Calmon de. **A Crise do Poder Judiciário e as reformas instrumentais: avanços e retrocessos.** Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado. Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, n. 3, set/out/Nov, 2005. Disponível em: < www.direitodoestado.com.br> . Acesso em: 05 ago 2009.

ROCHA, Carmen Lúcia. Antunes. **Princípios Constitucionais da Administração Pública.** 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

SADEK, Maria Tereza. Arantes, Rogério Bastos. **A crise do judiciário e a visão dos juízes.** Revista da USP: mar/abr/mai 1994. P. 34-45.

SUNDFELD, Carlos Ari. BUENO, Cassio Scarpinella. **Direito Processual Público: A Fazenda Pública em Juízo.** 1ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

THEODORO JUNIOR, Humberto. **A arbitragem como meio de solução de controvérsias,** Revista Forense, Rio de Janeiro, vol. 97, nº 353, jan./fev. 2001.